

MARIO CHIOFALO

(Segretario Generale dell'Autorità Portuale di Messina)

LA COMPOSIZIONE DEI DIVERSI INTERESSI
TERRITORIALI NEL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE
DEL PIANO REGOLATORE PORTUALE

1. Territorio portuale ed interessi territoriali.

La legge n. 84 del 1994 ha mutato profondamente sia il quadro normativo che la filosofia della pianificazione portuale al fine di promuovere un progetto di sviluppo organico delle dinamiche complessive dei porti.

Così, dai meri “programmi di opere infrastrutturali”, si giunge ad un concetto di Piano Regolatore Portuale che abbraccia tutti i processi di organizzazione e gestione delle strutture e delle attività portuali ed al quale è affidato, in via generale, il compito di temperare i molteplici interessi che si appuntano sul “bene porto”, valutazione sinora condotta, al di fuori di un disegno unitario, nel singolo atto amministrativo di gestione.

Gli interessi rilevanti espressi dalla società portuale e marittima sono sia di natura pubblica che privata, sia di tipo generale che individuale: accanto alle istanze affidate ad enti pubblici territoriali e non, a carattere amministrativo ed economico, quali la difesa, la sicurezza della navigazione, l'uso collettivo del bene, la fruizione marittima, ecc..., vi sono gli interessi economici individuali propri dei singoli soggetti le cui

attività si relazionano al mare: imprenditori, operatori, lavoratori, utenti. Il complesso di queste aspettative trova adeguata collocazione all'interno delle scelte di Piano Regolatore Portuale.

L'articolo 5 della legge di riforma dei porti dispone, infatti, che l'ambito e l'assetto complessivo del porto sono rispettivamente delimitati e disegnati dal Piano Regolatore Portuale, che definisce altresì “le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica ed alle infrastrutture stradali e ferroviarie”.

Consapevole dell'importanza di dotarsi quanto prima di un moderno Piano Regolatore¹, al fine di “governare” secondo obiettivi conosciuti e condivisi le attività di competenza, l'Autorità Portuale di Messina ha provveduto ad istituire “l'Ufficio del Piano”, con l'assunzione delle necessarie professionalità interne nell'aprile 2004 e la selezione con bando pubblico di consulenti esterni, nel febbraio 2005, ed ha predisposto un fitto calendario di lavori, partendo dalla integrazione e coordinamento delle attività realizzate dalle precedenti gestioni.

Mi riferisco, in particolare, agli studi Propedeutici alla elaborazione del Piano Regolatore Portuale, condotti dal CUST dell'Università di Messina tra il 1998 ed il 2002, che hanno consegnato all'Ufficio Piano, per il solo porto di Messina, una base dati significativa, ovviamente da aggiornare ed integrare, un quadro giuridico sulla titolarità delle aree, una rilevazione dello stato di fatto degli utilizzi del porto ed un ventaglio di possibili opzioni di intervento; nonché al lavoro avviato, per

¹ Ad oggi, gli strumenti di pianificazione vigenti sono il Piano Regolatore del Porto di Messina, approvato con D.M. 441 del 03/04/1953, sottoposto ad adeguamento tecnico funzionale nel 2002; il Piano Regolatore del Porto di Milazzo, approvato con D.M. n. 2539 del 14/03/1974, sottoposto ad adeguamento tecnico funzionale nel 2003; il Piano Regolatore Asi della Provincia di Messina, approvato con D.A. 26 luglio 2002.

Milazzo, dal prof. Mallandrino su incarico dell'amministrazione comunale già nel 1999, in epoca anteriore all'estensione circoscrizionale dell'Autorità Portuale alle aree demaniali marittime del porto di Milazzo, avvenuta nel gennaio 2000.

2. Il "processo di costruzione" del Piano Regolatore Portuale: trasparenza e partecipazione.

La prima esigenza chiaramente avvertita dall'Autorità Portuale è stata quella di "mettere a sistema" la totalità della circoscrizione, sviluppando un approccio unitario per la redazione del Piano, che guardi le aree di Messina e Milazzo come elementi di un unico contesto di offerta strutturale, senza perdere di vista il valore aggiunto degli approdi in via di realizzazione (Tremestieri e Giammoro): in tal modo è stato anzitutto definito "l'oggetto" dell'attività di pianificazione.

Quanto alle procedure, in estrema sintesi, a norma dell'articolo 5 della legge, il Piano Regolatore Portuale, elaborato dal Segretariato Generale, è adottato dal Comitato Portuale, previa intesa con il Comune o i comuni territorialmente interessati, e quindi inviato per il parere al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e sottoposto alla valutazione di impatto ambientale e successiva approvazione regionale.

L'Autorità Portuale di Messina, ad oggi, ha in fase avanzata l'attività di elaborazione del Piano affidata, come detto, all'Ufficio del Piano dell'Ente, supportato da professionalità esterne.

La successiva adozione del Piano Regolatore Portuale, che è il momento centrale della procedura in quanto effettiva assunzione delle destinazioni di Piano come scelte proprie dell'Autorità Portuale (salvo il successivo iter valutativo ed

approvativo), è affidata al Comitato Portuale, organo deliberativo dell'Ente, dove trovano rappresentanza tutti gli interessi rilevanti e, specificatamente, secondo la ripartizione prima accennata, sia quelli pubblici affidati alle istituzioni nazionali, regionali e locali, sia quelli degli utenti portuali, imprese e lavoratori.

In ciò risiede una delle più importanti innovazioni della legge n. 84 del 1994, che proprio attraverso le procedure di adozione del Piano garantisce, almeno sulla carta, un tavolo di lavoro comune con gli enti territoriali, da una parte, ed i rappresentanti dell'economia portuale, dall'altra, dando centralità agli usi produttivi del porto.

La presenza in Comitato Portuale, accanto alle istituzioni nazionali, della Regione Siciliana, della Provincia e, nel nostro caso, di ben quattro comuni attraversati dalla circoscrizione (ossia Messina, Milazzo, S. Filippo del Mela e Pace del Mela), in una con i rappresentanti delle imprese, dovrebbe, nell'intenzione del legislatore, costituire garanzia di indirizzi concertati e snellezza di procedure operative, stante la possibilità garantita a tutti gli attori di esprimere valutazioni e pareri dall'interno, nell'ambito del procedimento di "costruzione del Piano".

Confidando nel virtuosismo delle procedure disegnate dalla legge, ed andando ben oltre quanto richiesto dalla medesima, l'Autorità Portuale di Messina ha avviato, nel luglio u.s., il primo di una serie di incontri con il Comitato Portuale, finalizzati a far conoscere all'organo le singole tappe del processo di elaborazione in corso, al fine di recepirne indicazioni utili per lo sviluppo dell'attività: la concertazione per "obiettivi intermedi" dovrebbe, infatti, garantire quella totale condivisione delle scelte finali che deriva dalla collegialità della volontà espressa sui singoli aspetti di un programma più vasto,

agevolando – ci auguriamo – un’adozione senza significativi sussulti finali.

Parimenti, nello spirito ed oltre la lettera della legge di riforma, l’Autorità Portuale ha sviluppato un “programma procedurale” aperto all’intera collettività, che tenga in considerazione non solo i soggetti istituzionalmente chiamati nel procedimento, ma anche gli interpreti di scelte rilevanti per il territorio di riferimento e, *in primis*, la cittadinanza nelle sue componenti sociali, culturali ed ambientalistiche.

Al fine di instradare la cittadinanza verso percorsi ideati per essere percepiti in termini costruttivi da tutta la collettività, abbiamo puntato su di una costante interattività: sia diretta, tramite il coinvolgimento di esponenti del mondo intellettuale, universitario, professionale, chiamati, nell’aprile u.s., ad illustrare ai nostri tecnici l’immagine del porto visto dalla città, nella sua identità storica, economica, culturale; sia mediata – nelle more della definitiva approvazione del Piano – attraverso la progressiva attuazione di interventi “di corredo” (che saranno mantenuti all’interno del redigendo Piano Regolatore, in quanto si tratta, in linea di massima, di “azioni dovute” in attuazione di norme di legge o di impegni assunti dall’Autorità Portuale); interventi, dicevo, realizzati progressivamente in modo da evitare cambiamenti diffusi e repentini in sede di attuazione del Piano, specie con riferimento a scelte incidenti sul profilo urbano, sulle presenze storiche, sulla struttura logistica in cui si inserisce il porto.

Mi limito a ricordare la presentazione dello Studio di fattibilità della via del Mare, commissionato dall’Autorità Portuale ed offerto, nel gennaio 2005, alla riflessione della cittadinanza e degli esperti, a sottolineare i problemi di accessibilità del porto storico ed anticipare i successivi utilizzi degli approdi di Tremestieri; la bonifica e valorizzazione delle aree della Zona Falcata; l’apertura – ormai quasi costante – delle

aree del Quartiere Fieristico, che culminerà con la demolizione del muro di recinzione; l'implementazione dei progetti di sistemazione logistica dei porti di Messina e Milazzo, con la separazione dei flussi di traffico, la realizzazione di una stazione marittima provvisoria, la fissazione di adeguati standard di sicurezza, la doverosa regolazione ed il controllo dell'accesso alle aree portuali.

Quest'ultimo intervento risulta tanto difficile quanto importante, perché incide su di una cultura sociale disattenta e poco rispettosa delle specificità e delle esigenze del “porto che lavora”, promovendo modelli di reciproco rispetto che risulteranno imprescindibili in fase di effettiva attuazione del Piano Regolatore Portuale.

3. La delimitazione dell'ambito portuale.

Descritto a grandi linee lo scenario generale, la fase più complessa nell'elaborazione del Piano è la gestione degli “interessi istituzionali” presenti sul territorio, interessi in relazione ai quali la dinamica esperienziale conosce criticità non note al disegno normativo.

Citando solo alcune delle situazioni emerse in un anno di attività, un primo problema da affrontare sul campo è la stessa “delimitazione” del territorio oggetto di pianificazione, sul quale, con buona pace dei decreti ministeriali di costituzione delle circoscrizioni, dei molteplici verbali di consegna, delle attività di delimitazione, si appuntano le più svariate pretese di titolarità, da parte di enti pubblici e finanche di soggetti privati.

Ad esempio, la stessa Regione che siede al Comitato Portuale per esaminare e valutare il ventaglio delle possibili scelte di Piano, in qualità di componente di diritto di un organo dell'Autorità Portuale, in pari tempo è interessata da un conflitto

concernente quello stesso territorio, specificatamente parte della Zona Falcata, a vario titolo ritenuta “demanio regionale”. E qui mi limito a citare l’annosa *querelle* sulle competenze ed attribuzioni dell’Ente Autonomo Portuale, di derivazione regionale, nato per la gestione del punto Franco nel Porto di Messina, mai realizzato, cui è stata negli anni conferita la disponibilità di aree demaniali per la realizzazione di un bacino di carenaggio e che oggi, di fatto, vanta poteri di gestione su aree e manufatti ricadenti all’interno del demanio marittimo, per cui è ancora in corso un contenzioso.

Ancora, momenti di dibattito sono sorti anche con l’amministrazione comunale, sulla titolarità di alcune aree che, sebbene di usuale utilizzo da parte della municipalità (viabilità, aree pubbliche, parcheggio), sono state da sempre oggetto di concessione demaniale marittima.

Si aggiungono i vincoli derivanti dalla destinazione di aree a demanio militare, importanti realtà consegnate ad altre amministrazioni per finalità che, sebbene di pubblico interesse, non sono strettamente legate agli usi del mare, e potrebbero forse trovare altrove migliore allocazione, gli usi radicati nell’identità culturale della città (Fiera di Messina). Ed ancora, le zone occupate da manufatti in disuso (come l’inceneritore o la stazione di degassifica), le aree destinate a strutture sportive, le aree sottratte alla nostra gestione perché sottoposte, a vario titolo, a vincoli giudiziari, quelle oggetto di programmi industriali, come le aree Asi a Milazzo.

Molte situazioni sono state definite, più o meno recentemente, grazie all’intervento chiarificatore della giurisprudenza: così è stato per il c.d. “demanio ferroviario”, già assegnato all’Ente Ferrovie dello Stato ed oggi detenuto da una delle società derivanti dalla divisionalizzazione di F.S. S.p.a, la Rete Ferroviaria Italiana S.p.a, in base a regolare atto di concessione per il mantenimento dei terminali ferroviari.

Ancora situazioni “provvisorie” sono divenute, in forza di legge e di sentenza, definitive, vincolando le scelte dell’Autorità Portuale nel lungo periodo. Mi riferisco all’ultima, in ordine cronologico, delle problematiche affrontate sul territorio circoscrizionale, per le aree (in località Archi del Comune di S. Filippo del Mela) occupate, in base ad atto di sottomissione datato 1972, originariamente dall’ENEL ed oggi da società derivante dalla privatizzazione dell’Enel S.p.a. Si tratta di circa 90.000 metri quadrati di area demaniale marittima che, per esigenze di tutela della produzione elettrica nazionale, giusta espressa previsione di legge, dovranno essere mantenute al concessionario sino al 2020: il giudicato amministrativo che, di fatto, ha equiparato l’atto di sottomissione (ossia l’autorizzazione all’anticipata occupazione di un’area demaniale in attesa dell’emanazione di una concessione) all’atto di concessione vero e proprio, ha ad ogni modo chiuso un contenzioso di lungo periodo. Cito questi casi per sottolineare come alcune difficoltà possano intervenire “a monte” della vera e propria pianificazione: è evidente l’importanza, nell’economia di una pianificazione portuale, di conoscere se un’area di ben 90.000 mq è disponibile a diverse destinazioni o vincolata nel lungo periodo!

Insistono, in sintesi, sul territorio portuale utilizzi promossi da enti ed istituzioni, sui quali non esprimiamo alcuna valutazione, che finiscono per condizionare le scelte di Piano e l’operatività dei programmi di sviluppo del porto: mi preme sottolineare soltanto che i conflitti discendono spesso dall’incapacità di distinguere i confini tra la titolarità delle aree ed i limiti funzionali derivanti dai poteri riservati alle diverse Autorità che operano, a vario titolo, sul demanio marittimo.

Di fatto, l’Autorità Portuale ha sempre cercato di superare i potenziali conflitti attraverso l’intesa interistituzionale, orientando i rapporti tra diversi livelli di governo verso logiche di cooperazione

basate sul rispetto delle reciproche autonomie e sulla leale collaborazione: mi riferisco, ad esempio, alle azioni congiunte condotte con l'Ente Autonomo Portuale per il rilancio dell'attività cantieristica, nel superiore interesse dell'economia marittima e della tutela dei lavoratori (ex SMEB); alle attività di bonifica di importanti porzioni del territorio portuale condotte in sinergia con il Comune; alla collaborazione nella realizzazione del Centro di Documentazione Arti Contemporanee (C.D.A.C.); alla valorizzazione delle aree del Lungomare Fieristico perseguita in sintonia con il Comune e l'Ente Autonomo Fiera di Messina; alla lotta all'abusivismo, alla regolarizzazione degli utilizzi, al potenziamento dei servizi di sicurezza attuati con le Capitanerie di Porto.

I successi sinora ottenuti sono il merito della maturità istituzionale delle amministrazioni competenti. Emerge ad ogni modo, chiaramente, la drammaticità dei problemi di coordinamento tra interessi tutelati da diversi soggetti di governo che, seppur arginata nelle determinazioni provvisorie e d'emergenza (come nel caso SMEB o nelle procedure di avvio del progetto CDAC, dove una brusca accelerazione è stata impressa dalla necessità di non perdere i finanziamenti), rischia di diventare endemica in fase di pianificazione.

4. Il disegno dell'assetto complessivo dei porti.

Tali conflittualità, verosimilmente, emergeranno anche in fase di definizione delle destinazioni strategiche di utilizzo del sistema dei porti rientranti nella nostra giurisdizione. Il problema più diretto ed immediato è il rapporto tra la pianificazione portuale e quella comunale.

Si apre lo scenario dei potenziali vincoli posti alla pianificazione da una città che avvolge gran parte della

circoscrizione, sia a Messina che a Milazzo, dove le aree di rispetto tra porto e territorio devono essere discusse e definite con le quattro amministrazioni comunali competenti, ed alla luce delle determinazioni dalle stesse già assunte in sede di Piano Regolatore Generale.

Superata la fase dell'intesa con l'amministrazione municipale, è poi ulteriormente chiarito dal legislatore che le previsioni di Piano Regolatore Portuale, in ogni caso, non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti. Rimane, pertanto, la contraddizione di un Piano che, pur passando dal vaglio dell'Autorità Municipale, potrebbe rimanere bloccato da una diversa previsione di Piano Regolatore Generale e la cui attuazione, in ogni caso, necessita dei singoli permessi e delle autorizzazioni previste dalla legge urbanistica.

Sul punto, le linee guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali, elaborate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel giugno dello scorso anno, suggeriscono il ricorso all'approccio integrato, in cui il porto, pur mantenendo autonomia e identità, non disconosce la realtà urbana contermina, esaltando le forme di flessibilità e individuando, all'interno del territorio portuale, aree di interazione città-porto. Non è necessario recuperare alla città l'intero affaccio a mare, ma soltanto spazi di connessione significativa con adeguate aperture e "passeggiate" sul porto: così lungo tutto l'arco del lungomare, sia a Messina che a Milazzo, è certamente opportuno mantenere attività più compatibili con la funzione urbana, come stazioni marittime, terminal crociere, nautica da diporto, circoli sportivi, servizi vari, mentre le operazioni strettamente portuali possono essere localizzate in aree meno centrali.

Il rispetto del rapporto con la costa e le esigenze commerciali e produttive impongono di conferire al Porto la capacità di esprimere relazioni diverse con la città, senza rinnegare la propria specificità (polivalenza delle aree portuali):

per un'integrazione quanto più possibile rispettosa delle diverse necessità, sono allo studio soluzioni che consentano di razionalizzare gli spazi, definire barriere modulate sulla diversità di utilizzi (pensate per evitare l'uso del mezzo su ruote, ma favorire, ad esempio, la fruizione pedonale), fissare punti di accesso immaginati come una finestra sul mondo della portualità, puntare sulla modernizzazione della fascia costiera, suggerire il ridisegno della rete di mobilità portuale e cittadina (ricordo la citata via del mare).

5. Le finalità della pianificazione portuale.

In conclusione, mi preme segnalare un'altra importante criticità del processo di elaborazione del Piano Regolatore Portuale.

Il Piano da realizzare è un Piano strategico, di sviluppo del porto e dei suoi servizi, non certo una mera indicazione di possibili utilizzi del territorio, più o meno rispettosi di interessi e aspettative pubblici e privati.

Ricordo che porti che servono lo stesso territorio, o fanno parte della stessa rete trasportistica, costituiscono un "sistema" e pertanto debbono tentare forme di specializzazione e diversificazione delle rispettive attività.

La realizzazione di un valido sistema portuale nazionale, suddiviso in sistemi regionali e locali secondo gli indirizzi del Piano Nazionale Trasporti, rappresenta il reale obiettivo affidato alle forze del mercato, la cui attività è indirizzata e coordinata dalle Autorità Portuali proprio attraverso l'uso di strumenti di pianificazione territoriale e programmazione strategica (il Piano Regolatore Portuale ed il Piano Operativo Triennale).

Il "sistema portuale" che oggi siamo chiamati a pianificare prevede logiche di diversificazione dell'offerta che trascendono

le determinazioni sui soli scali di Messina e Milazzo, affidati all'unitaria giurisdizione dell'Autorità Portuale: le prospettive di sviluppo dei nostri porti non possono prescindere dalla verifica dei livelli di competitività dei porti nazionali e comunitari contermini, perlomeno di quelli che si affacciano sullo Stretto. Giocano un ruolo sempre più importante variabili "fuori contesto", come, ad esempio: i dati di traffico che evidenziano un trend di crescita del trasporto marittimo tra i porti del Mediterraneo di circa il 40% entro il 2011; le politiche comunitarie sulle Reti Transeuropee dei Trasporti (TEN) e l'inclusione tra i progetti prioritari del c.d. "Corridoio 1" (ferroviario), Berlino-Palermo (che passa attraverso Messina) e del "Corridoio 21" relativo alle Autostrade del Mare; la generale considerazione dei porti, all'interno delle reti TEN, come nodi fondamentali della rete e l'inclusione, nel contesto infrastrutturale di riferimento, del ponte sullo Stretto, ritenuto opera strategica di rilievo comunitario ed asse portante del citato Corridoio 1 "Berlino-Palermo"; l'inclusione dei porti di "Messina-Milazzo" all'interno della Zona di libero scambio euromediterraneo programmata per il 2010 e la previsione di un "sistema portuale Stretto" tra i poli infrastrutturali strategici nell'ambito della programmazione del recente Piano Regionale dei Trasporti; la RAM² orientata a considerare l'area di Milazzo nel (ristretto) novero delle quattro del sud Italia³ "...ad alto potenziale di sviluppo ai fini di collegamenti ro-ro e ro-pax"; il porto di Messina sempre più inserito nei più importanti itinerari crocieristici di primarie Compagnie di Navigazione.

Alla luce dei mutamenti del contesto economico e giuridico di riferimento, la composizione degli interessi prospettata dalla legge n. 84/94 in seno al Comitato Portuale appare, dunque, inadeguata e riduttiva.

² Rete Autostrade Mediterranee spa, società del gruppo Sviluppo Italia.

³ Le altre tre sono Augusta, Pozzallo e Termini Imerese.

Le aspettative emergenti sul “bene porto” investono dinamiche regionali, nazionali e comunitarie: il porto è motore di sviluppo dell’economia locale in quanto elemento strategico dell’offerta logistica e della risorsa distributiva del territorio; è elemento di un sistema portuale che concorre a formare il sistema portuale nazionale; è nodo terminale delle Reti Transeuropee dei Trasporti, insieme ai ponti, ai sistemi stradali, ferroviari, aerei “funzionalmente legati”.

Né d’altro lato la successiva normativa, dalla legge obiettivo alla riforma costituzionale che ha affidato alla competenza concorrente Stato - Regioni la materia relativa a “governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione”, offre strumenti di pianificazione in grado di regolare sistemi interregionali o di area vasta.

Consapevole dell’esigenza di individuare modelli di coordinamento tra le realtà portuali, gli interporti, le reti infrastrutturali correlate, in una logica di relazioni interregionali, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nell’ambito dell’ultima riorganizzazione amministrativa (D.P.R. n. 184 del 2004), si è dotato di strutture decentrate, i SIIT (Servizi Integrati Infrastrutture e Trasporti), prevedendo un’unica articolazione territoriale per la Sicilia e la Calabria, con sede in Palermo e sede coordinata in Catanzaro. Si tratta di un dato significativo se si pone mente al fatto che questi organismi assicurano, in sede decentrata, le funzioni ed i compiti di spettanza nazionale e potrebbero garantire il coordinamento di procedure che esulano dalla giurisdizione della singola Regione.

Tuttavia, in un momento storico in cui la regolazione del mercato è basata sull’affidamento a diversi enti di segmenti di competenza funzionale, piuttosto che sulla suddivisione geografica delle aree, lascio alla riflessione comune la considerazione che forse sarebbe preferibile allargare la giurisdizione delle Autorità Portuali a tutto un “distretto”

territoriale, costituito dal mercato rilevante rientrando all'interno di un unico "sistema", per quanto concerne la sola iniziativa ed il coordinamento della pianificazione dell'offerta portuale e, comunque, secondo criteri di rigorosa sussidiarietà. Grazie.